

QUESITO del 31/12/2019:

Preso atto della pubblicazione dell'Accordo quadro ex art. 54 del D.Lvo 50/2016 in materia di interventi di carattere socio assistenziale che l'azienda ausi della Romagna gestisce giusta delega ricevuta da parte degli Enti locali territoriali e nel caso in specie "delega all' USL della Romagna - triennio 2018/2020 enti Locali territoriali della Provincia di Rimini per l'esercizio della funzione sociale relativa all'Area Minori e Responsabilità genitoriali con deliberazione n. 595 del 29/12/2017", nel pieno rispetto del principio di autonomia e dell'esercizio del potere di autotutela decisoria della Pubblica amministrazione ai sensi delle norme contenute nella L. 241/1990 e delle successive modificazioni contenute nella L. 15/2005, si rappresenta quanto segue:

I succitati servizi posti ad oggetto dell'AQ, si collocano nell'ambito di un quadro normativo specifico:

- art. 131 del D. Lgs. n. 112 del 31.03.1998, nell'ambito dei conferimenti alle Regioni e agli Enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi nella materia dei "servizi sociali", salvo quelli espressamente mantenuti dalla legge allo Stato e quelli trasferiti all'INPS, sono attribuiti ai Comuni, che li esercitano, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e realizzazione della rete dei servizi sociali.
- Legge n. 328/2000 che individua i principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali e all'art. 6 definisce le funzioni e le attività di ambito sociale che spettano ai Comuni.
- LR n. 2/2003, attuativa della L. n. 328/2000, che stabilisce: all'art. 15 che i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative e dei compiti di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali; all'art. 17 che i Comuni possono delegare, per aree omogenee di intervento ed ambito, la gestione di attività o servizi socio-assistenziali all'Azienda USL con bilanci e contabilità separate.
Inoltre la Legge 4 maggio 1983, n. 184 e sue s.m. e i. ad oggetto "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori" costituisce uno dei riferimenti normativi in materia di protezione ed assistenza dei minori oggetto del presente accordo quadro.

A questo quadro normativo di riferimento si aggiunge la più specifica normativa riferita ai livelli assistenziali **D.P.C.M. 12 gennaio 2017** - "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di **assistenza**, la **DGR Regione ER n. 1904/2011** successive modificazioni che disciplina l'affidamento familiare, l'accoglienza in comunità di minori ed il sostegno alle responsabilità familiari le a **DGR Regione ER n. 1102/2014** che indica le Linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi integrati nell'area delle prestazioni socio sanitarie rivolte ai minorenni allontanati o a rischio di allontanamento; attraverso tali provvedimenti la Regione Emilia- Romagna, ne ha riconfigurato il sistema di accoglienza delle comunità educative e dell'affidamento familiare, rafforzando la necessità della valutazione e della presa in carico multidimensionale dei minori e del sostegno alle responsabilità genitoriali, confermando la visione dell'integrazione degli interventi di tutela, nella quale l'accoglienza in comunità è concepita secondo un approccio unitario multidisciplinare così come per l'affidamento e le adozioni.

Nella Delibera di Giunta regionale citata DGR n. 1904/2011 si prevedono peculiari parametri assistenziali e rapporti numerici inderogabili.

Nell'AQ in oggetto invece, pur partendo dal presupposto dell'inderogabilità di tali parametri, si opera una diversificazione dei livelli di gravità e di età dell'utenza di ogni singolo servizio a cui non corrisponde una specifica graduazione dell'assistenza, **determinando quindi un'alea di valutazione**, che non consente all'operatore economico di valutare la congruità dell'offerta.

Va precisato inoltre, che la portata degli importi massimi previsti per i singoli servizi in funzione di questa graduazione dell'utenza, **non consente alle cooperative sociali di rispettare le condizioni contrattuali previste per il comparto specifico**, portandole inevitabilmente alla presentazione di offerte certamente anomale.

L'utenza in questione che richiede livelli di assistenza elevati, non può essere affidata, se non nella piena consapevolezza del fabbisogno assistenziale, che ivi non può essere correttamente valutato in termini di costo contrattuale.

Si rileva altresì quanto indicato dagli operatori economici che attualmente svolgono i servizi in questione che, consultati da codesto Ente prima dell'avvio della procedura in questione, come previsto, avevano indicato valori economici attuali di ben altro tenore, utili al rispetto dei requisiti previsti nella DGR 194 del 2011, della contrattazione collettiva di riferimento e degli aumenti contrattuali recentemente intervenuti con la sottoscrizione del rinnovo contrattuale di settore.

Inoltre si ritiene importante riportare anche quanto emerso nel tavolo di monitoraggio attivato dalla Regione ER con riferimento ai servizi previsti dalla direttiva di riferimento DGR 1904 del 2011, che ha analizzato i rapporti numerici considerando i presenti in turno anche notturno e l'obbligo di reperibilità da cui emerge lo schema seguente e considerazioni che restituiamo a supporto di quanto espresso

:

Numero minori accolti	Numero operatori a tempo pieno di 38 ore o teste equivalenti in équipe
Fino a 6	6,5
7-8	7,5
9-10	8
11-12	8,5

Stando a questi parametri in considerazione anche della previsione di un coordinatore/responsabile per almeno 20 ore settimanali (coordinamento equipe, incontri con servizi, scuole, società sportive, riunioni di comunità...) oltre il personale in turno ed alla presenza costante di un educatore h24, è stato schematizzato il seguente rapporto del personale nelle diverse tipologie di servizio:

per le comunità fino a 8 minori, un educatore in compresenza per 8 ore al giorno, indicativamente dalle 13 alle 21

per le comunità con 10 minori, un educatore in compresenza per 8 ore al giorno, (es. dalle 13 alle 21) ed un terzo educatore per almeno 4 ore

per le comunità a 12 minori un educatore in compresenza per 8 ore al giorno, indicativamente dalle 13 alle 21 ed un ulteriore terzo educatore per un numero di ore maggiore

Da quanto espresso si può quindi agevolmente ricavare il costo medio complessivo del personale sulla base del numero di minori accolti nelle diverse tipologie di servizi.

Inoltre la Regione ER in una ricerca specifica (*Dott. Tanzi della Bocconi*) del 2011 ha stimato il valore mediano dei costi del personale che *corrisponde circa al 67% dei costi totali della comunità* a questo si aggiungono altri costi derivanti dalla gestione delle comunità qui citati in alimenti, vestiario, medicinali, spese per attività ricreative e sportive, assicurazione, affitti, trasporti, manutenzioni, personale ausiliario ecc. Il peso di questi costi, unitamente a quelli di pulizia è di circa il 26% dell'intera struttura dei costi, a cui si deve aggiungere il 7% di costi amministrativi generali e di personale amministrativo.

Calcolo della retta minima:

Il calcolo della retta minima dovrà tener conto anche del tasso di saturazione della comunità. Infatti va precisato che le comunità non fatturano alle pubbliche amministrazioni col criterio del "vuoto per pieno", per cui nella determinazione delle tariffe e dei costi occorre individuare un tasso di saturazione medio annuo.

La sostituzione dei posti nelle comunità di accoglienza avviene in base ai progetti di vita degli accolti, e le comunità per determinati periodi all'anno non occupano tutti i posti disponibili. La ricerca della regione ER, esprime un tasso di saturazione medio nella nostra regione pari al 86% del totale di posti autorizzati al funzionamento. Riteniamo adeguato il tasso dell'85%, innalzabile all'88 o 90 per comunità a 10 e 12 minori, dal momento che la complessità dei casi inseriti rende sempre più difficile garantire un riempimento più alto.

Tenendo conto di tutto quanto sopra esposto si potrà ricavare la retta minima a seconda del numero dei minori accolti, definendo anche i servizi che la comunità educativa residenziale ricomprende nella retta

n° Accolti da direttiva (da autorizz. al funzionamento)		8	10	12
Tasso Saturazione in %		95%	88%	85%
n° ACCOLTI x Tasso Saturazione in %		7,6	8,75	10,2

n° Educ da Direttiva		7,5	8	8,5
Costo del personale socio Educativo	67,0%	€ 283.902,17	€ 301.613,86	€ 319.325,55
Costo per educatori con titolo Educatore	€ 35.423,38	€ 265.675,34	€ 283.387,03	€ 301.098,72
Costo Coordinatori con titolo (20 ore fuori turno)	€ 34.630,97	€ 18.226,82	€ 18.226,82	€ 18.226,82
Altri costi diretti di gestione	26,0%	€ 110.170,99	€ 117.044,18	€ 123.917,38
di cui di personale Alberighiero o altro	2,5%	10.697,70	11.365,10	12.032,49
di cui costi per acquisto di mp, servizi, attività ragazzi, assicurazioni, trasporti, edilizi, amm.ti, ecc.				
Costi Generali	7,0%	€ 29.661,42	€ 31.511,90	€ 33.362,37

di cui costo Amministrativo	3,9%	€ 16.313,78	€ 17.331,54	€ 18.349,30
Totale Costi		€ 423.734,58	€ 450.169,93	€ 476.605,29
Retta Giornaliera (in considerazione del tasso di saturazione)	100%	€ 152,75	€ 140,95	€ 128,02
		iva esc.	iva esc.	iva esc.

L'incidenza del costo del Personale				
Educativo + Amministrativo + Alberghiero (adeg. CCNL)	73,4%	€ 310.913,65	€ 330.310,50	€ 349.707,34

Essendo quindi sottostimata l'incidenza del costo del personale e gli altri costi specificati, le offerte presentate da qualsiasi operatore economico risulterebbero inficiate da anomalia, rilevante ai sensi dell'art. 97 del Codice degli appalti, che impone che l'offerta presentata sia congrua e valutabile dalla SA rispetto ai salari retributivi minimi e la valutazione del costo della manodopera computabile con le tabelle ministeriali di riferimento.

Nella DGR Regione ER n. 1904/2011, si fa riferimento anche alla necessaria AUTORIZZAZIONE AL FUNZIONAMENTO quale condizione necessaria per l'apertura e gestione delle strutture residenziali o semiresidenziali che accolgono minori e le case comunità per gestanti e per madre con bambino sono soggette all'autorizzazione al funzionamento da parte del Comune di ubicazione della struttura, ai sensi dell'art. 35 della L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modificazioni ed integrazioni e secondo le norme della presente direttiva, indipendentemente dalla loro denominazione e dal numero degli ospiti. Sono altresì soggette ad autorizzazione al funzionamento, negli stessi termini, le strutture per l'autonomia (gruppo appartamento e comunità per l'autonomia).

Questa condizione autoritativa che a livello regionale risulta inderogabile, non per mera ubicazione territoriale, ma quale normativa necessaria e funzionale alla gestione di quel tipo di servizi è parte anche della dinamica economica e qualitativa dei servizi. Nell'AQ in deroga a quanto previsto dalla Regione ER, si consente in caso di strutture ubicate fuori Regione Emilia Romagna entro il perimetro dei 50 km di distanza dai confini del Comune di Rimini sopra indicato, di applicare la normativa regionale di riferimento, non essendo altrettanto chiaro se ciò è previsto solo per i parametri strutturali o strumentali all'autorizzazione al funzionamento o se ci si riferisca anche a quelli gestionali dei servizi. In ogni caso ciò mette in condizioni i diversi operatori di competere con parametri di funzionamento e/o gestionali non di pari grado e costo.

Tutto ciò premesso, nello spirito di piena collaborazione, con riferimento alla sostenibilità ed alla qualità dei servizi, nell'ambito del contesto riferito e tutto ciò premesso, auspica nell'interesse pubblico generale e nel previsto esercizio del **potere di autotutela decisoria da parte della P.A.**, introdotta dalla L. 15/2005 e ss.miri., che la SA voglia valutare di:

- **revocare l'AQ ad oggetto;**
- **in subordine di rettificarlo rendendolo conforme e attuabile in base a quanto previsto dalla Regione ER e dalla specifica normativa di riferimento.**

RISPOSTA AL QUESITO

Preliminarmente si rinvia ai chiarimenti pubblicati su **SATER** il **24/12/2019** e nell'apposita sezione "**Amministrazione Trasparente**" del sito dell'**Ausl della Romagna** – stessa data.

Si evidenzia inoltre che l'appalto ha ad oggetto l'erogazione di un servizio alla persona e proprio per questo il relativo capitolato è stato costruito ponendo al centro l'utente beneficiario con tutte le sue diverse caratteristiche e di conseguenza i suoi specifici bisogni di sostegno, tutela, riparazione ed accompagnamento, al fine di dare la risposta più appropriata ed efficace al minore da accogliere.

Si precisa altresì che, in occasione della consultazione preliminare del mercato espletata ai sensi dell'art. 66 del D.Lgs. n. 50/2016 il **14/06/2019** dalla SA prima della pubblicazione dell'AQ, gli OE intervenuti non hanno indicato "**valori economici attuali di ben altro tenore**", come si può evincere dal verbale della relativa consultazione sottoscritto da tutti i partecipanti, allegato al presente chiarimento, né ulteriori elementi significativi a questo riguardo sono stati inviati in seguito alla consultazione dagli OE alla SA.

Si evidenzia, infine, che in ottemperanza al principio del ***favor participationis*** che garantisce la massima partecipazione possibile degli OE agli appalti pubblici e nel rispetto dei principi in materia di appalti, nell'AQ sono stati previsti oggetti dedicati alle strutture ubicate fuori Regione Emilia Romagna, che prevedono rette commisurate ai parametri di riferimento normativo delle rispettive regioni di appartenenza. Come precisato nel capitolato per tutte le strutture, indipendentemente dalla loro ubicazione, è richiesta l'autorizzazione al funzionamento.

Allegato alla risposta al quesito:

- verbale consultazione preliminare del mercato del 14/06/2019;